

"...

“İptali İstenilen Kanun Hükümünün Anayasa'ya Aykırılığının Değerlendirilmesi

Anayasa'nın hukuk devleti ilkesini düzenleyen "Cumhuriyetin nitelikleri" başlıklı 2. maddesinde, "Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir.";

"Temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması" başlıklı 13. maddesinde, "Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.";

"Mülkiyet hakkı" başlıklı 35. maddesinde, "Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.";

"Çalışma ve sözleşme hürriyeti" başlıklı 48. maddesinde, "Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurma Anayasa'nın hukuk devleti ilkesini düzenleyen "Cumhuriyetin nitelikleri" başlıklı 2. maddesinde, "Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir.";

"Temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması" başlıklı 13. maddesinde, "Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.";

"Mülkiyet hakkı" başlıklı 35. maddesinde, "Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.";

"Çalışma ve sözleşme hürriyeti" başlıklı 48. maddesinde, "Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir. Devlet, özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır." kuralları bulunmaktadır.

İtiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasına karar verilen düzenlemenin hukuk devleti ilkesi ve mülkiyet hakkı bakımından değerlendirilmesinden;

Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti; eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukuki güvenliği sağlayan, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuk kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlettir.

Hukuk devletinin temel unsurlarından biri de belirlilik ilkesidir. Bu ilkeye göre yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlemler içermesi gerekir. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup bireyin kanundan belirli bir kesinlik içinde hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini verdiğini bilmesini zorunlu kılmaktadır. Birey ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörebilir ve davranışlarını ayarlayabilir.

Hukuki güvenlik ilkesi, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar. Yani hukuki güvenlik ilkesi, birey ve devlet arasında karşılıklı güvene dayanmaktadır. Yasama organı tarafından herhangi bir yasal düzenleme yapıldığı zaman hukuki güvenlik ilkesi gereği, bu düzenlemenin bireyin idareye/devlete olan güven duygusunu zedelememesi gerekmektedir.

Bu itibarla, itiraza konu kural incelendiğinde, tütün ve alkol piyasasında tütün üreticileri ile tütün üretim ve pazarlama kooperatifleri hariç izin, uygunluk ve yetki belgesi ile faaliyette bulunan veya bu konuda ilk defa faaliyete başlayacak olanlardan teminat alınması, teminat tutarlarının farklılaştırılması veya teminat tutarının sifıra kadar indirilmesi noktasında davalı idareye yetki verildiği, ancak verilen bu yetkinin sınırları ve kapsamı belli olmadığından keyfi uygulamaya elverişli olduğu, zira hangi durum ve şartlarda teminat alınmayacağına ilişkin bir ölçütün (örneğin, vergi borcunu düzenli ödeyen ve herhangi bir kamu borcu olmayan veya uzun yıllardır sektörde olup hakkında olumsuz bir tespit bulunmayanlardan teminat alınmayacağı şeklinde) öngörülmediği, nitekim söz konusu kurala dayanılarak hazırlanan Yönetmelikte de hangi hallerde teminat tutarının sıfır olarak uygulanacağına veya halen faaliyette devam eden işletmelerle yeni faaliyete başlayacaklar bakımından teminat tutarlarının farklı belirlenmesine yönelik bir kurala yer verilmediği görülmekle, anılan yasal düzenlemenin bu yönüyle hukuki belirlilik ve güvenlik ilkelerine uygun düşmediği ve Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu sonucuna varılmıştır.

İtiraz konusu kuralla, tütün üreticileri ile tütün üretim ve pazarlama kooperatifleri hariç olmak üzere tütün ve alkol piyasasında verilen yetki belgeleri ile faaliyette bulunan veya bulunacak olanlardan doğabilecek idari para cezası ve vergi dairesi ve Sosyal Güvenlik Kurumunca 6183 sayılı Kanun uyarınca takip edilen diğer amme alacaklarının güvenliğini sağlamak amacıyla ellimilyon Türk lirasına kadar teminat alınacağı öngörülmek suretiyle mülkiyet hakkına yönelik bir sınırlama getirilmektedir.

Anayasa'nın 35. maddesinde "Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir./ Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir./ Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz." denilmektedir. Anayasa'nın anılan maddesiyle güvenceye bağlanan mülkiyet hakkı, ekonomik değer ifade eden ve parayla değerlendirilebilen her türlü mal varlığı hakkını kapsamaktadır. Mülkiyet hakkı; kişiye başkasının hakkına zarar vermemek ve kanunların koyduğu sınırlamalara uymak koşuluyla sahibi olduğu şeyi dilediği gibi kullanma, semerelerinden yararlanma ve tasarruf etme imkânı veren bir haktır. (AYM kararı, E:2021/106, K:2024/101, 09/05/2024, § 16).

Anayasa'nın 35. maddesinde mülkiyet hakkının kamu yararı amacıyla ve kanunla sınırlandırılabilirliği öngörülmüş olsa da mülkiyet hakkına müdahalede bulunulurken temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin genel ilkeleri düzenleyen Anayasa'nın 13.

maddesinin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Anayasa'nın 13. maddesinde temel hak ve hürriyetlerin, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasa'nın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabileceği, bu sınırlamaların, Anayasa'nın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamayacağı kurala bağlanmıştır. Mülkiyet hakkına yönelik müdahalenin Anayasa'ya uygun olabilmesi için anılan madde gereğince sınırlamanın kanuna dayanması, kamu yararı amacı taşıması ve ayrıca ölçülülük ilkesi gözetilerek yapılması gerekmektedir.

Kanun koyucu tarafından itiraza konu 4733 sayılı Kanun'un 8/A maddesinin gerekçesinde, özel tüketim vergisi açısından stratejik ürünler olan tütün, tütün mamulleri ve alkollü içecek sektörünün piyasada sahtecilik ya da kayıt dışılık yoluyla rekabet eşitsizliğinin oluşabildiği sektörler arasında yer aldığı, rekabet eşitsizliğini ortaya çıkaran durumları önlemek amacıyla düzenleme yapıldığının belirtildiği, anılan kuralda doğabilecek idari para cezası ve vergi dairesi ve Sosyal Güvenlik Kurumunca 6183 sayılı Kanun uyarınca takip edilen diğer amme alacaklarının tahsil güvenliğini sağlamak amacıyla ellimilyon Türk lirasına kadar teminat alınacağını düzenlendiği dikkate alındığında; düzenlemeyle tütün ve alkol piyasasında faaliyet gösteren veya gösterecek olan işletmeler nezdinde ileride oluşabilecek kamu alacaklarının eksiksiz bir şekilde tahsil edilebilmesinin amaçlandığı anlaşıldığından kuralın kamu yararına dayalı meşru bir amacının bulunduğu görülmektedir.

Anayasa'nın 13. maddesinde yer alan ölçülülük ilkesi elverişlilik, gereklilik ve orantılılık olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. Elverişlilik, öngörülen sınırlamanın ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasını; gereklilik, ulaşılmak istenen amaç bakımından sınırlamanın zorunlu olmasını ve aynı amaca daha hafif bir sınırlama ile ulaşılmamasının mümkün olmamasını; orantılılık ise getirilen sınırlama ile ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerekliliğini ifade etmektedir. Öngörülen tedbirin sektörde faaliyette bulunan işletmeleri olağan dışı ve aşırı bir yük altına sokması durumunda müdahalenin orantılı ve dolayısıyla ölçülü olduğundan söz edilemez.

Kamu alacağı kavramı, kamu hizmetlerinin finansmanı amacıyla devletin egemenlik gücüne dayanarak koyduğu mali yükümlülüklerden doğan alacakları ifade etmektedir. Toplumun ortak ihtiyaçlarını gidermeyi esas alan kamu hizmetlerinin aksatılmadan yürütülebilmesi için kamu alacaklarının tahsil edilmesi büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle kamu alacağının tahsilinin tehlikeye düşebileceği bazı durumlar için bu alacağın güvence altına alınmasına yönelik birtakım koruyucu tedbirlerin öngörülmesi doğaldır (AYM Kararı, E:2022/108, K:2023/55, 22/03/2023, § 39; E.2018/142, K.2019/38, 15/5/2019, § 38; E.2019/100, K.2020/62, 22/10/2020, § 23).

Kamu alacağı niteliğindeki vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin ödenmesi için gerekli tedbirlerin alınması ve bu kapsamda gerekli ve uygun araçların seçilmesinde kanun koyucunun geniş bir takdir yetkisi bulunmaktadır. Bu geniş takdir yetkisi, vergilerin tahsilini güvence altına almak amacıyla hem gerekli vergisel düzenlemeleri ihdas etmek hem de gerekli tasarruflarda bulunmak bakımından geçerlidir (AYM Kararı, E:2022/108, K:2023/55, 22/03/2023, § 40; E.2019/100, K.2020/62, 22/10/2020, § 24).

Bunun yanı sıra Anayasa Mahkemesi muhtemel bir alacağın güvence altına alınarak etkisizleşmesinin önüne geçilmesi amacıyla ihtiyaç duyulan tedbirlerin alınması ve bu tedbirler kapsamında kamu makamlarının mülk üzerinde belirli bir süreyle hukuki tasarruflarda bulunulması bakımından devletin geniş bir takdir yetkisi bulunduğunu kabul etmektedir (Hesna Funda Baltalı ve Baltalı Gıda Hayvancılık San. ve Tic. Ltd. Şti. [GK], B. No: 2014/17196,

25/10/2018, § 79; Em Export Dış Ticaret A.Ş. (2), B. No: 2014/10283, 5/4/2017, § 42; AYM, E.2018/142, K.2019/38, 15/5/2019, § 39).

Kanun koyucu tarafından, kamu alacağını güvence altına almak maksadıyla ihtiyaç duyulan gerekli tedbirlerin alınması konusundaki geniş takdir yetkisi kapsamında doğabilecek kamu alacakları için tütün ve alkol piyasasında faaliyet gösteren kişilere teminat verme yükümlülüğü öngörülerek kamu alacağının tahsili hususunda elverişli bir güvence getirildiği söylenebilir.

Mülkiyet hakkına yapılan bu müdahalenin Anayasa'ya uygun olabilmesi için amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasının yanında gerekli olması da icap eder. Kamu alacağının tahsilinin güvence altına alınması maksadıyla 6183 sayılı Kanun'da teminat alınması da dahil kurallara yer verilmişken, tütün ve alkol piyasasında faaliyette bulunan veya bulunacak olan işletmeler için bu kurallar dışında henüz ortaya çıkmamış belki de hiç oluşmayacak muhtemel bir kamu alacağının tahsilinin güvence altına alınması adına bu yönde bir kurala yer verilmesinin gerekliliği konusunda yeterli gerekçenin ortaya konulduğu söylenemez.

Ayrıca düzenlemede, tütün ve alkol piyasasında faaliyette bulunan veya bulunacak işletmelerce verilecek teminat tutarlarının belirlenmesinde işletme büyüklükleri dikkate alınmadığından büyük ve küçük işletmelerin aynı miktarda teminat sunmalarının gerekebileceği ve bu durumun da küçük işletmelere ağır bir maddi külfet getirebileceği dikkate alındığında, bu bakımdan da mülkiyet hakkına orantısız müdahale söz konusu olabilecektir.

Teminat verme yükümlülüğünün sona ermesiyle teminat geri verilebilecek ise de, idare uhdesinde kalması nedeniyle söz konusu teminat tutarının tasarrufundan yoksun kalınan sürede oluşacak değer kaybı nedeniyle uğranılacak maddi kaybın giderilmesini sağlamaya yönelik herhangi bir güvenceye de yer verilmediği görülmektedir.

Bu itibarla, itiraz konusu kuralla kamu alacağının güvenceye alınması amacıyla ilgililerden teminat alınmasına imkan tanınmış ise de, bu tedbirin gerekliliğinin yeterli derecede ortaya konulmadığı, tütün ve alkol sektöründe faaliyet gösterenlere aşırı ve orantısız bir külfet yüklediği, teminat miktarı açısından kişilerin mülkiyet hakkına yönelik orantısız müdahaleye karşı gerekli ve yeterli güvencelere yer verilmediği, bu çerçevede kurallarla ulaşılmak istenen amaca ilişkin kamu yararı ile mülkiyet hakkına yönelik kişisel yarar arasında bulunması gereken makul dengenin gözetilmediği anlaşılmaktadır. Bu itibarla kuralın mülkiyet hakkına ölçüsüz bir sınırlama getirdiği ve Anayasa'nın 35. maddesine aykırı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

İtiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasına karar verilen düzenlemenin, Çalışma ve Özel Teşebbüs Hürriyeti bakımından değerlendirilmesinden;

Anayasa'nın "Çalışma ve sözleşme hürriyeti" başlıklı 48. maddesinin birinci fıkrasında, "Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir." denilmek suretiyle çalışma özgürlüğünün bir parçası olan özel teşebbüs özgürlüğü herkes yönünden güvenceye bağlanmıştır. Özel teşebbüs özgürlüğü, her gerçek veya özel hukuk tüzel kişinin tercih ettiği alanda ekonomik-ticari faaliyette bulunmak üzere teşebbüs kurabilmesini, dilediği mesleki faaliyete girebilmesini ve faaliyeti ile mesleğini devletin veya üçüncü kişilerin müdahalesi olmaksızın dilediği biçimde yürütebilmesini ifade etmektedir (AYM kararı, E:2023/136, K:2024/127, 27/06/2024, § 8).

4733 sayılı Kanun'un 8/A maddesindeki kural uyarınca faaliyete ilişkin belgelerin idarece istenilen teminat tutarı verilinceye kadar askıya alınmasıyla kişilerin ticari ve mesleki faaliyetleri için önemli olan birçok işlemleri yapma imkânı ortadan kaldırılacağından kuralın teşebbüs özgürlüğüne sınırlama getirdiği anlaşılmaktadır.

Anayasa'nın 48. maddesinde özel teşebbüs özgürlüğü mutlak bir hak olarak düzenlenmemiş olup anılan maddenin ikinci fıkrasında, "Devlet, özel teşebbüslerin millî ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır." hükmüne yer verilmek suretiyle millî ekonominin gerekleri ve sosyal amaçlarla bu özgürlüğe sınırlamalar getirilebilmesine imkân sağlanmıştır. Nitekim maddenin gerekçesinde de, "Devlet, kamu yararı olan hallerde ve millî ekonominin gerekleri ve sosyal amaçlarla özel teşebbüs özgürlüğüne sınırlamalar getirebilir." denilerek millî ekonominin gerekleri ve sosyal amaçların özel teşebbüs özgürlüğü yönünden birer sınırlama sebebi olduğu vurgulanmıştır (AYM kararı, E:2023/136, K:2024/127, 27/06/2024, § 14; AYM kararı, E:2023/32, K:2023/138, 26/07/2023, § 28).

Anayasa'nın 13. maddesi uyarınca temel hak ve özgürlüklere sınırlama getiren düzenlemelerin kanunla yapılması ve Anayasa'da öngörülen sınırlama sebebine uygun ve ölçülü olması gerekir.

Anayasa'nın 13. maddesi kapsamında bir hakka sınırlama getirilebilmesi için öngörülen sınırlama olmaksızın sınırlama amacına ulaşamaması gerekir. Bir başka ifadeyle, kuralla hedeflenen amaca daha hafif bir araçla ulaşılması mümkün ise daha ağır bir araç seçilmesi gereklilik ilkesi ile çelişir ve sınırlamayı ölçüsüz hale getirir.

Faaliyete ilişkin belgelerin askıya alınması teminat verilmesini sağlama ve hukuka aykırı faaliyetler sonucu oluşabilecek kamu alacağının tahsilinin sağlanması bakımından elverişli bir araç olarak görülebilir.

Ancak belki de hiç ortaya çıkmayacak bir kamu alacağının tahsilinin güvenceye alınmasını sağlamak amacıyla sektörde faaliyet gösteren veya gösterecek olan tüm işletmelerin teminat vermeye zorlanması ve teminat vermeyenlerin faaliyet belgelerinin askıya alınması, teşebbüslerin faaliyetlerini sektöre uğratacağından, teşebbüs hürriyetine oldukça ağır bir müdahale oluşturacağı açıktır.

İleride doğması muhtemel kamu alacaklarının tahsilinin güvenliği için işletmelerin faaliyetlerini sektöre uğratabilecek bir müdahalenin gerekliliğine ilişkin geçerli ve yeterli bir gerekçe sunulmadığı, faaliyet belgelerinin askıya alınmasında kamu alacağını düzenli olarak ödemeyenlerden teminat istenmesi ve bu teminatın verilmemesi durumunda ise belgelerin askıya alınması gibi tedbirlere başvurmak mümkün iken, kamu borçlarını zamanında ödemediği konusunda herhangi bir tespitte bulunulmadan sektörde faaliyette bulunan ve bulunacak olan tüm işletmelere teminat verme zorunluluğu yükleyen kuralın gereklilik ilkesi ile çelişerek işletmelere aşırı bir külfet yüklediği, kamu zararının önlenmesi biçimindeki amaç ile teşebbüs özgürlüğüne getirilen sınırlama arasındaki makul dengenin bozulduğu, kuralın orantısız dolayısıyla ölçüsüz bir sınırlamaya neden olduğu ve Anayasa'nın 48. maddesine aykırı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Açıklanan nedenlerle; bir davaya bakmakta olan mahkemenin, o davada uygulanacak bir kanun hükmünü Anayasa'ya aykırı görürse ilgili kanun hükmünün iptali için Anayasa Mahkemesine başvurabileceğini düzenleyen Anayasa'nın 152. ve 6216 sayılı Anayasa

Esas Sayısı : 2024/218

Karar Sayısı : 2025/202

Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddesinin birinci fıkrası gereğince, 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkol Piyasasının Düzenlenmesine Dair Kanun'un 8/A maddesinin, Anayasa'nın 2., 13., 35. ve 48. maddelerine aykırı olduğu kanısına ulaşılması nedeniyle bu kuralın iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulmasına; iptali istenen kuralın Anayasa'nın hangi maddelerine aykırı olduğunu açıklayan gerekçeli başvuru kararının aslının, başvuru kararına ilişkin tutanağın onaylı örneğinin, dava dilekçesi ile dosyanın ilgili bölümlerinin onaylı örneklerinin dizi listesine bağlanarak ANAYASA MAHKEMESİ BAŞKANLIĞINA GÖNDERİLMESİNE, 07/10/2024 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.”